

## **Las ZIDRES no vienen solas**

Contrareforma gubernamental en dirección a la guerra y el despojo

Por: Freddy Díaz - Equipo de Tierras CEDINS

Abril de 2018

Para nadie es un secreto que la tenencia y uso de la tierra fue ha sido uno de los mayores generadores de conflictos sociales, políticos, económicos, armados y ambientales. Tal es así, que ésta fue una de las razones, tal vez la más importante, para que se diera el nacimiento de la insurgencia armada en Colombia, incluida la extinta guerrilla de las FARC.

Lo anterior permite entender por qué en la negociación de La Habana el primer punto que se negoció fue el de la “Reforma Rural Integral”, el cual buscaba democratizar el acceso a la tierra del país y que se dieran garantías para las comunidades rurales. Dentro del punto uno del acuerdo se convino la creación del fondo de tierras, conformado por tres millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra; de igual forma, el gobierno nacional abrió espacios de negociación con organizaciones campesinas.

Paralelamente a estas negociaciones, y de manera contradictoria, pero nada sorprendente, desde el Estado se impulsaron leyes como la 1776 de 2016, más conocida como la ley ZIDRES<sup>1</sup>; posteriormente se expidieron el decreto 1273 de 2016 que reglamenta aspectos para su identificación y delimitación y los proyectos que allí se pueden desarrollar, y más recientemente el CONPES 3917 de 2018 que precisa y limita las zonas y los departamentos dónde se ubicarían.

Así pues, mientras por un lado se mostraban, desde el papel, intenciones de cambios para la democratización del campo en el país, por otro lado se legalizaba la acumulación de tierras, el despojo y la obstaculización para el acceso a baldíos por parte de campesinos sin tierra, todo esto con el fin de favorecer el agronegocio.

El CONPES mencionado anteriormente define rutas para la identificación de las áreas en las que potencialmente se pueden desarrollar estos proyectos. Así pues, a continuación se hará un breve resumen de estos aspectos del documento.

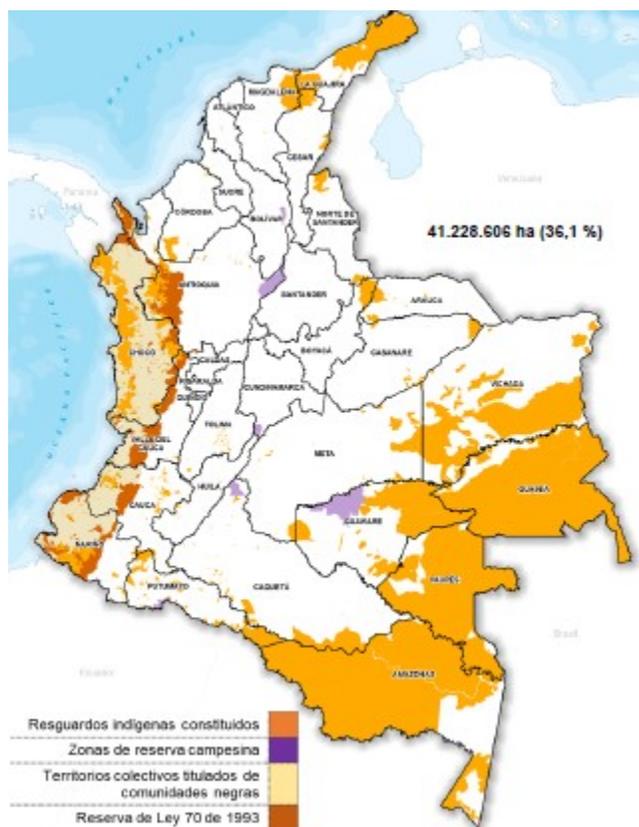
---

<sup>1</sup> Para saber más <http://cedins.org/index.php/proyectos-mainmenu-50/tierras-y-territorios-mainmenu-69/611-zidres-desarrollo-economico-ni-social-ni-rural>

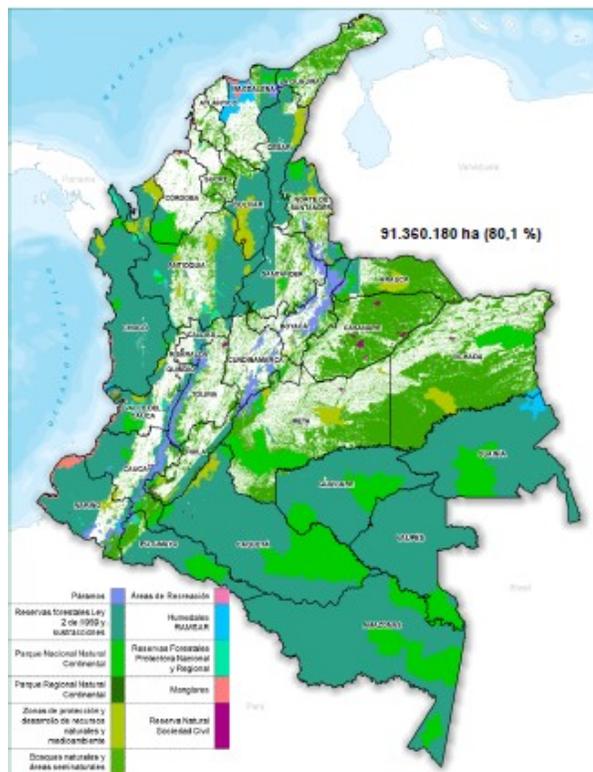
**Restricciones:** Las restricciones a las ZIDRES se definen por los artículos 29 y 30 de la ley 1776 de 2016 así:

**Tabla No. 1 Restricciones por el artículo 29 de la ley 1776 de 2016 (Ver mapa No.1)**

Artículo	Restricciones	Hectáreas	% de área continental
29	Resguardos indígenas constituidos	32'173.615	28.2
	Zonas de reserva campesina	851.010	0.7
	Territorios colectivos de comunidades negras	5'723.819	5
	Tierras baldías de las que se trata en la ley 70 del 93 ocupadas por comunidades negras en la cuenca del Pacífico	10'189.466	8.9
<b>Total</b>		<b>41'228.606</b>	<b>36.1</b>



Mapa No.1



Mapa No. 2

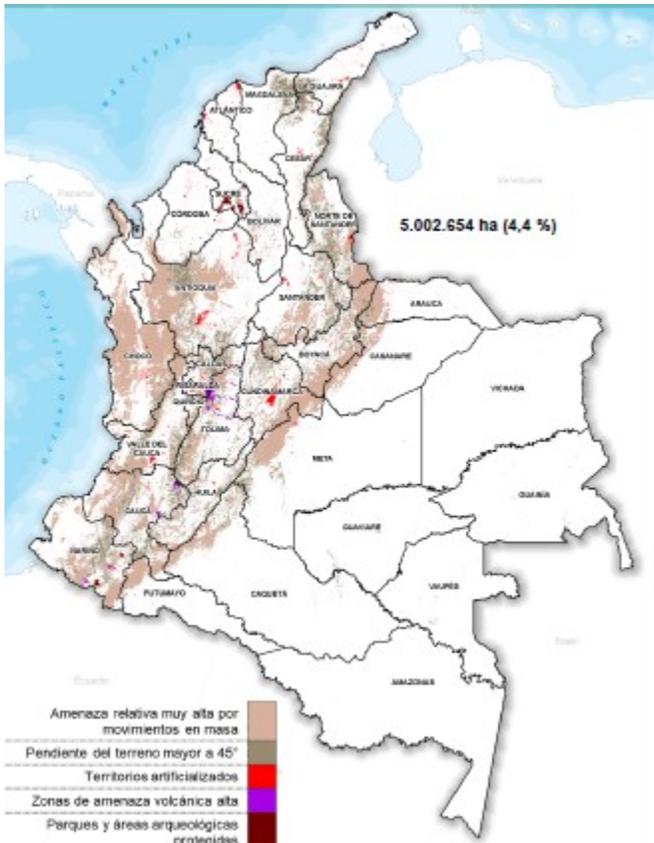
**Tabla No. 2 Restricciones por el artículo 30 de la ley 1776 de 2016 [\(Ver mapa No.2\)](#)**

Artículo	Restricciones	Hectáreas	% de área continental
30	Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-	1'295.099	
	Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN-	13'010.881	11.4
	Humedales y páramos	3'850.605	3.4
	Ley forestal	63'016.827	55.2
	Zonas de protección y desarrollo de recursos naturales y del medio ambiente	3'200.345	2.8
	Manglares	284963	0.2
	Bosques naturales y áreas seminaturales	80'846.459	70.9
<b>Total</b>		91'360.180	

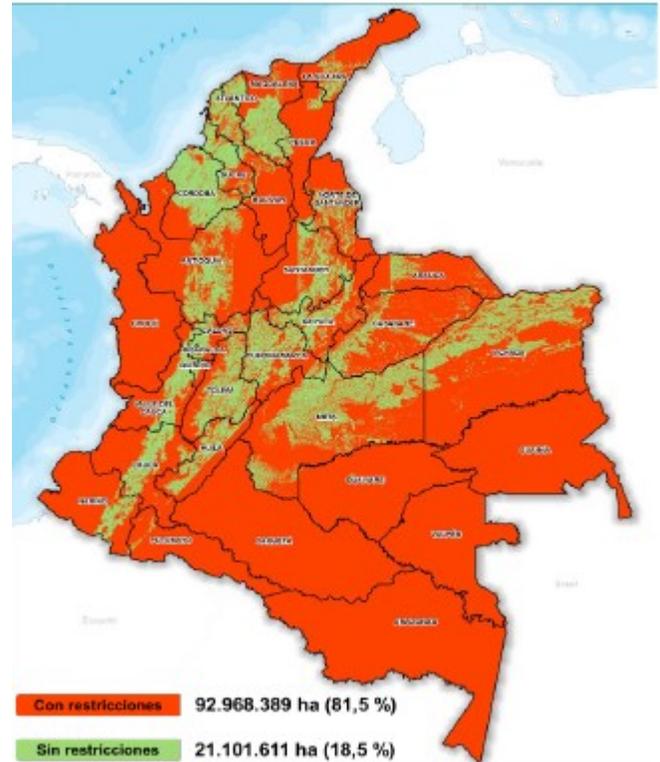
Por otro lado el CONPES señala las limitaciones que no permiten el óptimo desarrollo de proyectos productivos, las cuales se resumen de esta forma:

**Tabla No. 3 Limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos [\(Ver mapa No.3\)](#)**

Limitaciones	Hectáreas	% de área continental
Amenaza relativa muy alta por movimientos en masa	3'985.870	3.5
Pendientes mayores a 45 grados	591.721	0.5
Territorios artificializados	452.744	0.4
Amenaza volcánica	168.620	0.1
Áreas de importancia cultural	127.234	0.1
<b>Total</b>	5'002.654	4.4



Mapa No. 3



Mapa No. 4

Ahora bien, la suma de todas las áreas señaladas hasta este punto suman en total 92'968.389 de hectáreas, representando el 81.5% del área continental del país ([ver mapa No.4](#)).

Por otro lado, las zonas en las que se ubicarán las ZIDRES, se identifican teniendo en cuenta las restricciones y limitaciones señaladas hasta este punto, más los requisitos que se le exigen desde la ley 1776. En este sentido cabe recordar que deben ubicarse en territorios donde existan ciertas características socio-económicas, que haya baja densidad poblacional, altos índices de pobreza, deben estar aisladas de los centros urbanos, que sean carentes de infraestructura para el transporte y comercialización de productos, además de que allí sea difícil desarrollar Unidades de Producción Familiar (Díaz, 2016); esta descripción dejaba abierta la posibilidad a que pudieran implementarse en cualquier área del país, pues estas características son la generalidad y no la excepción, es por esto que el Consejo de Política Económica y Social delimitó las áreas en las que se podrán ubicar estas zonas<sup>2</sup>, así:

<sup>2</sup> En este punto es clave señalar que en el CONPES dice claramente que para ubicar un proyecto ZIDRES se debe cumplir con los cinco puntos que se señalan allí, pero, si en cualquier zona del país se carece de infraestructura de transporte y comercialización pero no se cumplen con los demás, se abre la posibilidad de que en estas áreas se pueden instalar proyectos de este tipo, lo cual deja disponibles muchas zonas del país para este fin.

### Zonas aisladas de los centros urbanos más significativos

Se considera que los centros urbanos más significativos son los municipios con población mayor a 100000 habitantes; por su parte, se considera que un área está aislada cuando se encuentra a más de dos horas del centro urbano más significativo, teniendo en cuenta esto, 8'949.431 hectáreas cumplen con este requisito, ocupando el 7.8% del área continental del país. ([Ver mapa No. 5](#))

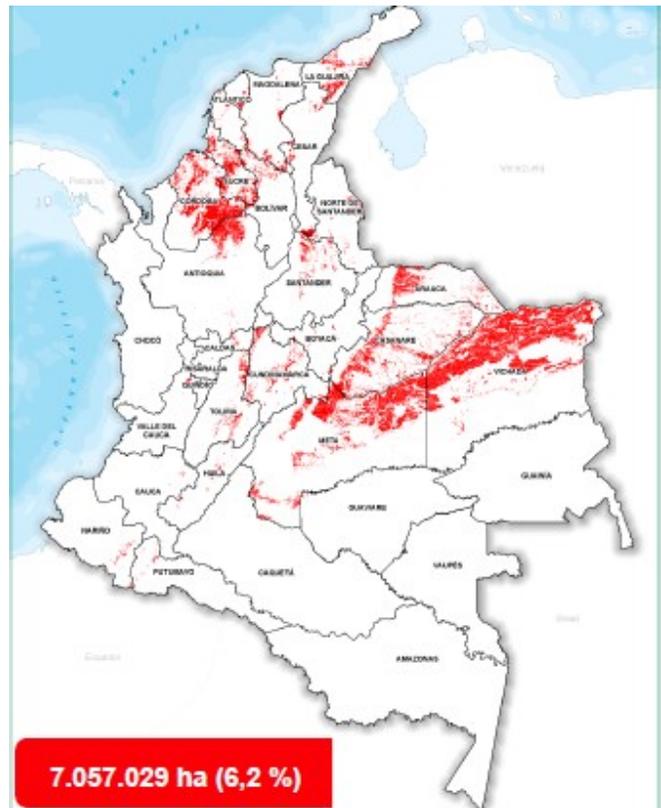
### Zonas que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas

Las variables tenidas en cuenta para las características agroecológicas son la fertilidad, el carbono orgánico, acidez intercambiable, saturación de aluminio y presencia de sodio y sales; las características físicas que se tienen en cuenta son capas endurecidas, drenajes naturales, ocurrencia de inundaciones, régimen de humedad de suelos y texturas.

Por su parte, las características climáticas se vinculan con la temperatura, precipitaciones anuales y radiación solar. Estas características se cumplen en 7'057.029 hectáreas que ocupan el 6.2% del área continental del país, lo cual se puede ver en el [mapa No. 6](#).



Mapa No. 5



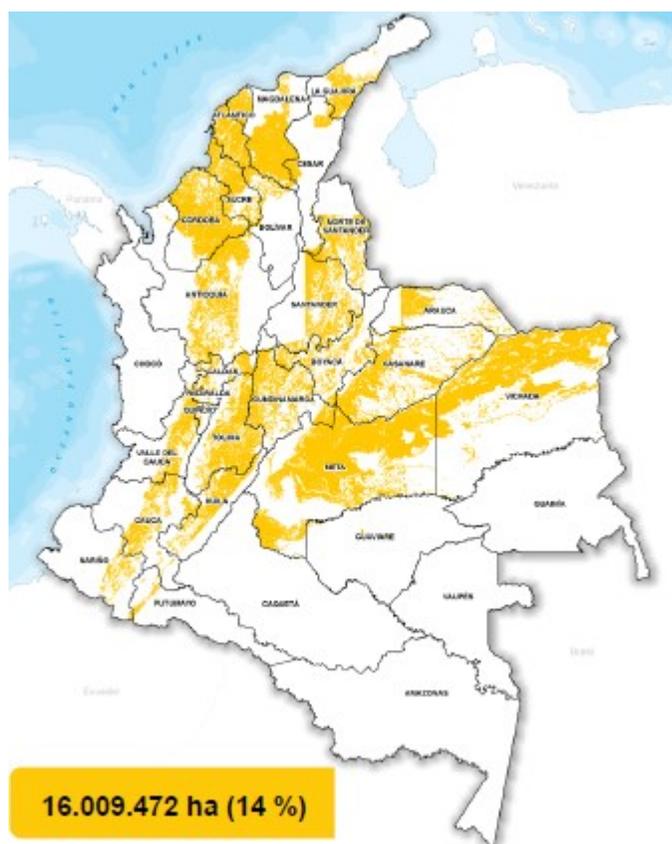
Mapa No. 6

## Zonas con baja densidad poblacional

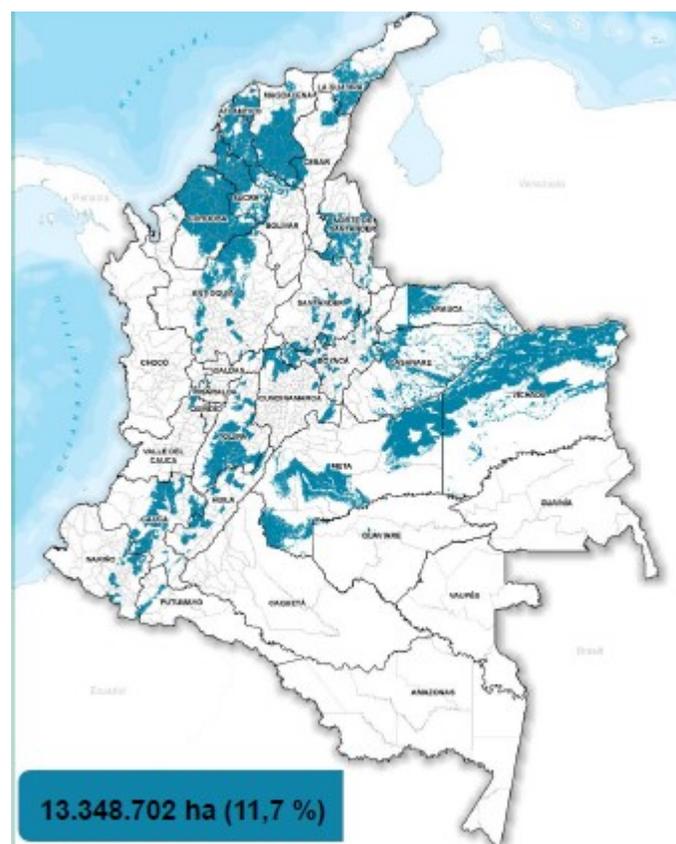
Estas son las áreas que tienen asentamientos humanos muy dispersos y que presentan baja relación de habitante por kilómetro cuadrado, para el interés propio de la instauración de proyectos ZIDRES, se considera como zona de baja densidad poblacional, las áreas con densidad menor o igual a 10 habitantes por kilómetro cuadrado, así pues, este requisito se cumple en el 14% del área continental del país, siendo esto igual a 16'009.472 de hectáreas, esto puede verse en el [mapa No. 7](#).

## Altos índices de pobreza

Para la medición de la pobreza se considera el Índice de Pobreza Multidimensional a partir del censo del 2005, teniendo en cuenta esto se considera que las zonas con altos índices de pobreza son las hectáreas de los cuartiles tercero y cuarto del censo 0.821 - 0.907 y 0.908 - 1 respectivamente para las áreas de centros poblados y área rural dispersa lo que suma un total de 13'348.702 hectáreas, ocupando el 11.7% del área continental del país, lo cual puede verse en el [mapa No.8](#).



Mapa No. 7



Mapa No. 8

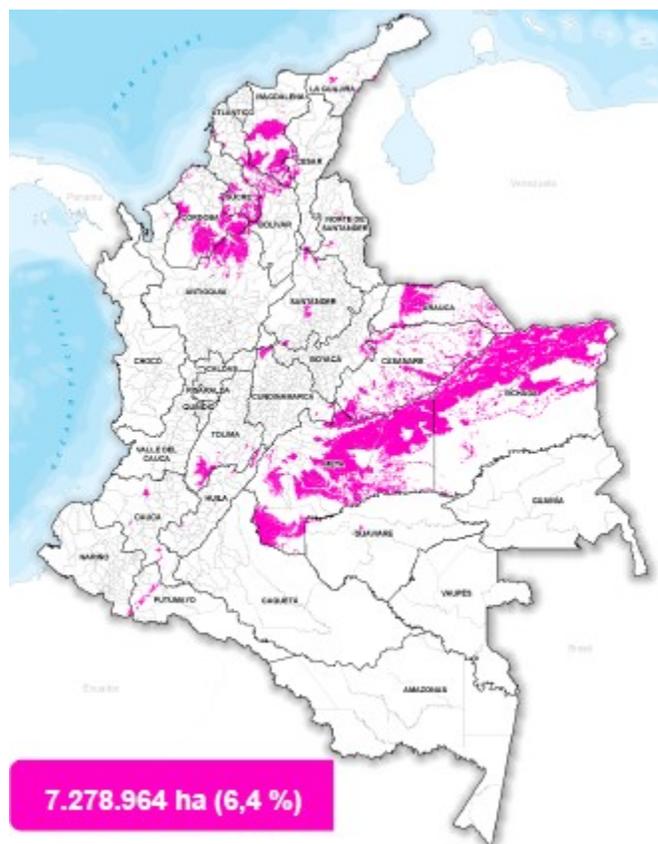
## Carencia de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización

Para esto se tienen en cuenta dos elementos: uno, la conectividad en términos de infraestructura para el transporte terrestre o fluvial y dos, los tiempos de desplazamiento a centro de comercialización cuyas cabeceras municipales tengan población mayor a 25000 personas, bajo estos criterios, es posible ver en el [mapa 9](#), que estos se cumplen en 6'515.757 hectáreas, ocupando el 5.7% del área continental del país.

Ahora, luego de la identificación de las zonas anteriormente señaladas, el área en que podrían desarrollarse proyectos ZIDRES<sup>3</sup> es del 6.4% del total del área continental del país, representando 7'278.964 hectáreas ([Ver mapa 10](#))<sup>4</sup> ocupando 24 de los 32 departamentos (ver tabla 4)<sup>5</sup>



Mapa No. 9



Mapa No. 10

En la siguiente tabla encontramos los departamentos y municipios donde se desarrollan las ZIDRES:

<sup>3</sup> Las zonas y hectáreas en las que se podrían desarrollar los proyectos ZIDRES se identifican luego del traslape de las áreas que señalan las restricciones y limitaciones presentadas en materia ambiental, de las categorías de ordenamiento territorial y de las características territoriales.

<sup>4</sup> Fuente: CONPES 3917 de 2018

<sup>5</sup> Ibidem.

<b>Departamento</b>	<b>Área (Has.)</b>	<b>Municipios</b>
Vichada	2'483.806	Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía, Cumaribo.
Meta	2'391.192	Puerto Gaitán, Puerto López, Cabuyaró, Barranca de Upía, Cumaral, San Carlos de Guaroa, Acacias, San Martín, El Castillo, Lejanías, La Uribe, Mesetas, Fuente de Oro, San Juan de Arama, Vista Hermosa, Puerto Lleras, Puerto Rico, Puerto Concordia, Mapiripán, La Macarena.
Córdoba	449.548	San Bernardo del Viento, San Antonio, Moñitos, Lórica, Puerto Escondido, Chima, Chinú, Ciénaga de Oro, Canalete, Montería, Sahagún, Valencia, Tierralta, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Ayapel, La Apartada, Buenavista, Montelibano, San José de Uré, Puerto Libertador.
Magdalena	448.299	Ciénaga, Aracataca, Fundación, Pivijay, El Piñón, Algarrobo, Sábanas de San Ángel, Chibolo, Zapayán, Tenerife, Ariguaní (El Difícil), Nueva Granada, Plato, Santa Bárbara de Pinto, Santa Ana, Piño del Carmen, San Zenón, San Sebastián de Buenavista, Guamal, El Banco.
Casanare	404.475	La Salina, Sácama, Támara, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Nunchía, Trinidad, San Luis de Palenque, Yopal, Orocué, Aguazul, Maní, Tauramena, Monterrey, Villanueva.
Arauca	268.545	Arauquita, Fortúl, Tame, Puerto Rondón, Arauca, Cravo Norte.
Antioquia	230.112	Nechí, Caucaasia, Cáceres, Zaragoza, Tarazá, Valdivia, Anorí, Ituango, Briceño, Peñol.
Córdoba	139.866	San Onofre, Sincé, Buenavista, Galerías, El Roble, San Benito Abad, La Unión, Caimito, San Marcos, Sucre, Majagual, Guaranda.
Bolívar	125.636	Arjona, San Estanislao, el Guamo, El Carmen de Bolívar, Zambrano, Córdoba, Magangué, Talaigua Nuevo, Cicuco, Mompos, San Bernardo, Margarita, Hatillo de Loba, Pinillos, Barranco de Loba, Achí, San Jacinto del Cauca
Tolima	85.840	Purificación, Prado, Coyaima, Villarrica, Dolores, Natagaima, Chaparral, Ataco, Rioblanco, Planadas.
Santander	54.278	Sabana de Torres, Rionegro, Lebrija, El Carmen, Simacota, Santa Helena del Opón, San Vicente de Chucurí, Barbosa, La Belleza, Florián.
Cesar	39.377	Astrea, Chimichagua, San Martín, San Alberto.

Cundinamarca	32235	Puerto Salgar, Yacopí, Medina, Paratebueno
Norte de Santander	20549	San Calixto, Hacarí, Sardinata, Tibú, Abrego, La Esperanza, Chitagá.
Boyacá	18825	Chita, Socotá, Pisba, Paya.
Huila	18076	Colombia, villavieja, Aipe, Hobo, Yaguara, La Plata.
Cauca	17318	Suárez, Morales, Balboa, Patía (El Bordo), Santa Rosa.
La Guajira	17310	Uribia, Manaure, Maicao, Albania, Rioacha, Barrancas, Fonseca, Distracción, San Juan del Cesar.
Putumayo	13694	Villagarzón, Orito, Valle del Guamuez (La Hormiga).
Guaviare	11441	San José del Guaviare, El Retorno, Calamar.
Nariño	6125	Ipiales, Tumaco.
Caquetá	2096	San vicente del Caguán.
Atlántico	172	Barranquilla.
Amazonas	152	Puerto Nariño.

Fuente: Áreas de Referencia para Identificar ZIDRES (2018). Elaboración propia.

### **Lo nuevo no trae nada bueno**

Luego de esta revisión de los avances que se le han dado a las ZIDRES es posible señalar:

a) Muchas de ellas se proyectan para zonas que antes estaban controladas por las FARC, lo cual no es sorprendente, pues uno de los objetivos del acuerdo de fin del conflicto con esta guerrilla fue desmilitarizar territorios y dar paso a proyectos institucionales y del capital;

b) De igual forma se ubican en áreas en donde hacen o hicieron presencia otros actores armados, en resumen, estos proyectos se ubicarían en zonas afectadas por el conflicto armado. Aquí es donde aparece una estrategia creada por la más reciente reforma tributaria: las ZOMAC -Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado-, la cual busca generar inversión privada pretendiendo así mejorar las condiciones de vida de su población, esto a cambio de beneficios tributarios para las empresas que inviertan en estos lugares;

c) Estos beneficios se centran en dos puntos: el primero en la progresividad tarifaria. De esta manera, durante 10 años pagarán sólo una parte del impuesto a la renta, y el segundo, el pago en beneficios de obras por impuestos, lo que no es nuevo del todo, pues a través de la responsabilidad social empresarial ya se venían desarrollando obras por parte de la empresa, como escuelas o centros de salud, por poner algunos ejemplos. Lo nuevo, es que ahora podrán deducirlos de sus impuestos, lo que significará un fortalecimiento del reemplazo del Estado en estas zonas;

d) Dentro de estas zonas se pretende fortalecer tres sectores: turismo, industria y el agropecuario, este último toma especial relevancia para este caso, pues se vendió la idea de que las ZIDRES se centrarían en este sector. Así pues, las ZOMAC pretenden fortalecer y aumentar las exportaciones provenientes de diferentes zonas del país, desconociendo las realidades productivas de ellas y sí centrándose, especialmente en cultivos permanentes como la palma<sup>6</sup>, el cacao, el café, aguacate, piña y otras frutas. Pero, el Decreto 1273 de 2016 abre la puerta para que en las zonas susceptibles para la implementación de ZIDRES se desarrollen proyectos de infraestructura, incluida la de servicios públicos, seguramente para su utilidad corporativa, y que podría utilizar para disminuir impuestos, vivienda rural, turismo y los que llaman más la atención, proyectos que requerirían licencia ambiental, trámite necesario para el uso, aprovechamiento o afectación de bienes naturales. Es decir, las ZIDRES son sólo otro mecanismos para continuar, fortalecer y facilitar el modelo extractivo en el país<sup>7</sup>.

e) Pero esto no viene sólo, lo acompaña un escuadrón de reformas y nueva legislación que busca blindar esta clase de proyectos, otorgándoles todas las facilidades para su ejecución y desarrollo. Uno de los ejemplos es la ley de tierras, surgida de los acuerdos de La Habana, en la que se señala que los baldíos que se estén usufructuando por actividades calificadas de utilidad pública e interés social no podrán ser adjudicados, yendo en contra de la constitución y de los acuerdos mismos. Aquí se debe recordar y señalar que las ZIDRES se consideran de utilidad pública e interés social, al igual que el sector petrolero y minero. Por otro lado, muchas de las zonas proyectadas para ZIDRES se ubican en áreas con intereses de explotación petrolera y minera.

f) En este tema no sólo está involucrado el Ministerio de Agricultura, aunque parezca lejana y sin relación, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 0264 del 2018 que permite la recategorización, integración y realinderación de reservas forestales, lo cual no es mínimo, pues como se señaló en el inicio de este documento, las áreas del SINAP y de la ley segunda son zonas vedadas para la implementación de proyectos ZIDRES. Con esta resolución se podrían buscar ante el ministerio sustracciones de estas zonas para así poder desarrollar proyectos de este tipo.

g) Finalmente, aparece de nuevo un instrumento generado de los acuerdo de La Habana: los Programas de Desarrollo con Enfoques Territorial -PDETS-, los cuales tienen dos principios, el primero prioriza la identificación de los municipios más afectados por el abandono, la miseria y el conflicto armado, y el segundo es hacer participes a las comunidades de la planeación, ejecución y seguimiento de los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. De este ejercicio en total se priorizaron 170 municipios<sup>8</sup> de 16 subregiones<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> De las 7.2 millones de hectáreas en las que se podrán implantar ZIDRES, el 75.5% (5 millones de hectáreas) corresponden de forma milimétrica con las áreas aptas para el cultivo de palma africana. (Colombia Plural. 2018)

<sup>7</sup> En el documento “Nuevas Oportunidades de Inversión. Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, ZOMAC” se pueden encontrar los municipios que entran en esta categoría, con ellos es posible hacer un ejercicio de cruce con los municipios presentados en este documento para la ubicación de las ZIDRES y los proyectos extractivos que se planean desarrollar.

<sup>8</sup> Los municipios se pueden consultar en el Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura.

ahora, luego de revisar esta priorización y las zonas donde se ubicaron, se identifican ciertas coincidencias y dentro de ellas hechos concretos: en primer lugar, muchos de los PDETS corresponden, al menos de manera parcial, a las zonas identificadas para proyectos ZIDRES<sup>10</sup>, por otro lado, es innegable que en la mayoría de los PDETS hay proyectos extractivos de todo índole, que se están ejecutando o proyectando, muchos de los cuales se categorizan como PINES, y como se vio con anterioridad, las ZIDRES serán un impulsor para estos. Si los PDETS buscan mejorar las condiciones de vida de las comunidades, ¿cuál será la relación de estos con los proyectos extractivos?, ¿se le dará prioridad a la construcción desde las comunidades o a las empresas extractivas?

### **Corolario**

Así pues, estos proyectos no solo van en contravía de lo pactado en La Habana, sino que están en contra de las exigencias de las comunidades rurales, fortalecen procesos de extranjerización de la tierra que están teniendo lugar en el país basados especialmente en el agronegocio, apropiándose de baldíos y dejando atrás el mínimo esfuerzo de una Reforma Rural Integral, poniendo en riesgo la soberanía alimentaria del país y destruyendo las apuestas de economía campesina.

Estos proyectos de acumulación siguen oponiéndose al ordenamiento territorial de las comunidades, a la participación directa y al reconocimiento de los conflictos territoriales. Se siguen centrando en el discurso del desarrollo y el enfoque caritativo a los más necesitados, aunque en la práctica ¿la salida a la crisis del agro es entregarle tierras a los empresarios?, ¿pasa por desconocer los límites naturales cómo se ha hecho en el país?, ¿por qué se insiste en un modelo que se ha probado es fallido y no le aporta a la nación?

Las preguntas parecieran de fácil respuesta, pero estas deben atacar el centro del modelo, pero más importante que eso, mostrar caminos de cambio y construcción.

---

9 Las subregiones son Alto Patía -Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño, Macarena - Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y frontera nariñense, Putumayo, Sierra Nevada - Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima, y el Urabá Antioqueño.

10 Las zonas coincidentes son Arauca, Catatumbo, Antioquia, Meta, Córdoba, Guaviare, Putumayo, Cauca y Tolima.